

Die Follower, die ich rief ...

Jörn Reinhardt

2019-06-27T16:10:10

Die Regierung und einzelne ihrer Mitglieder nutzen – wie andere politische Akteure auch – die sozialen Netzwerke zur Öffentlichkeitsarbeit. Sie moderieren ihre Social Media-Auftritte, löschen fragwürdige Beiträge auf ihren Facebook-Seiten und „blockieren“ unliebsame Kritiker auf Twitter. Die Betroffenen empfinden das regelmäßig nicht nur als unfreundlichen Akt, sondern als Beeinträchtigung ihrer Grundrechte. Doch welche grundrechtlichen Bindungen bestehen hier überhaupt?

Der prominenteste Fall ist zurzeit vielleicht der des amerikanischen Präsidenten: Das Knight First Amendment Institut der Columbia Universität klagte gegen die Praxis Donald Trumps, Kritiker auf Twitter zu blockieren, um sie so davon abzuhalten, seine Tweets lesen und kommentieren zu können. Der District Court in New York in Gestalt von Richterin Naomi Reice Buchwald gab der Klage statt und verpflichtete Trump, die Blockierungen wieder aufzuheben (Entscheidung v. 23.5.2018 – [17 Civ. 5205 \[S.D.N.Y.\]](#)). Der Präsident hat dagegen Rechtsmittel eingelegt. Das [Verfahren](#) ist zur Zeit beim Court of Appeals anhängig). Im Zentrum des Rechtsstreits steht die Frage, inwieweit es sich bei der Kommentarfunktion zu Trumps Twitter-Konto um ein „öffentliches Forum“ handelt, für das die Maßstäbe des First Amendment gelten. Trotz der spezifisch U.S.-amerikanischen Einkleidung des Rechtsstreits zeichnen sich die Fragen ab, die auch für bundesdeutsche Konflikte um Twitterblockaden durch amtierende Bundes- und StaatsministerInnen relevant sind. Welche rechtlichen Kategorien finden auf die Social Media Auftritte von Hoheitsträgern sinnvoll Anwendung? Welche Maßstäbe gelten auf den privaten Plattformen für den Umgang mit Kritikern? Wie lässt sich die hoheitliche Nutzung sozialer Medien vom privaten Gebrauch abgrenzen? Die Fragen stellen sich vor dem Hintergrund eines grundlegenden Wandels staatlicher Kommunikation und Öffentlichkeitsarbeit.

Von der Öffentlichkeitsarbeit zur Regierungs-PR

Die Bundesregierung selbst versteht ihre Präsenz in den sozialen Medien, wie sie auf eine Kleine Anfrage im BT zu Protokoll gegeben hat (vgl. BT-Drucksache 19/2714), als Teil des verfassungsmäßigen Auftrags zur Information, als „bürgernah und dialogorientiert“. Die Regierung, einzelne Ministerien, Ministerinnen und Minister nutzen die sozialen Netzwerke zur Öffentlichkeitsarbeit. Ihr Gebrauch eröffnet die viel beschriebenen Möglichkeiten direkter politische Kommunikation. Auch wenn sich die Formate sicher als dialogorientiert charakterisieren lassen, versteht sich doch, dass es dabei nicht nur (und vielleicht nicht einmal in erster Linie) um den Austausch von Argumenten geht. Die Zustimmung zu politischen Inhalten hängt auch von der Wirkung der politisch Verantwortlichen auf das Publikum ab. Der Stanford Kommunikationswissenschaftler Fred Turner hat analysiert, wie die sozialen Medien den Inszenierungscharakter von Politik verändert haben. Auch traditionell [um Zurückhaltung bemühte Institutionen](#) passen sich zunehmend ihrer Funktionslogik

und den damit verbundenen Anforderungen an. Sie heben sich bewusst oder unbewusst vom hergebrachten Stil ministerialer oder präsidentialer Kommunikation ab, auch wenn sie dabei nicht ins gleiche Extrem fallen ([„Trump tweets like a teenaged girl – not just in frequency, but genre and diction“](#)). Stets geht es darum, Sympathie und Zustimmung zu generieren. Das Blockieren von Accounts unliebsamer Kritiker ist ein Mittel zu diesem Zweck.

Die Bundesregierung und einzelne Ministerien können nach der ständigen Rechtsprechung des BVerfG ihre Befugnis zu regierungsamtlicher Öffentlichkeitsarbeit aus der allgemeinen verfassungsrechtlichen Aufgabe zur Staatsleitung ableiten. Dabei muss allerdings berücksichtigt werden, dass mit Haushaltsmitteln betriebenen Regierungskampagnen enge Grenzen gesetzt sind. In einem grundlegenden [Urteil](#) aus dem Jahr 1977 hat das BVerfG der Regierung bei Informationskampagnen Zurückhaltung auferlegt. Die Öffentlichkeitsarbeit der Regierung, heißt es dort, findet ihre Grenze „wo die Wahlwerbung beginnt“. Das ist nicht nur zeitlich mit Bezug auf den Wahlkampf gemeint. Die Grenze zur Wahlwerbung kann auch durch Art und Aufmachung überschritten werden. Im Hintergrund steht das Gebot parteipolitischer Neutralität, das für alle Staatsorgane auch außerhalb von Wahlkampfzeiten gilt. Auch wenn das BVerfG in dem Urteil ein recht steriles Verständnis politischer Kommunikation ansetzt und schon bei „reklamehafter Aufmachung“ einer Druckschrift einen Anfangsverdacht für unzulässige Wahlwerbung sieht, bleiben die Vorbehalte gegenüber steuerfinanzierten Werbekampagnen der Regierung bestehen, weil sie die Idee der freien politischen Willensbildung unterlaufen können. Es wäre eine eigene Analyse wert, inwieweit das mit stark erweitertem Budget betriebene [PR-Dauerfeuerwerk](#) mancher Bundesministerien damit vereinbar ist.

Unabhängig davon sind Hoheitsträger an die Maßstäbe des öffentlichen Äußerungsrechts gebunden, wenn sie eigene Posts und Tweets absetzen. Für das Unterhalten und Moderieren eines Social Media Accounts als solchen kommt es hingegen auf die Ausgestaltung des gleichen Zugangs für die Nutzer sowie auf die Berücksichtigung der Meinungs- und Informationsfreiheit im Umgang mit Kritikern an.

Die Kommentarfunktion als öffentliche Einrichtung und öffentliches Forum

Die bundesdeutschen Verwaltungsgerichte begreifen die Kommentarfunktion von behördlich verantworteten Social Media-Konten als „öffentliche Einrichtung“ (insbesondere [VG Mainz, Urt. v. 13.4.2018, 4 K 762/17.MZ](#)). Dieser aus dem Recht der Leistungsverwaltung stammende Begriff umfasst Einrichtungen der Daseinsvorsorge unterschiedlichster Art und Zweckbestimmung (Schwimmbäder, Verkehrsbetriebe, Museen und Bibliotheken etc.). Er ist flexibel genug, um behördliche Internetseiten, aber auch regierungsamtlich zur Verfügung gestellte Kommunikationsräume auf Twitter, Instagram oder Facebook zu erfassen. Der Umstand, dass es sich bei den sozialen Netzwerken um private Unternehmen handelt, steht dem nicht entgegen. Eine öffentliche Einrichtung kann

auch von gänzlich privaten Strukturen getragen werden, wenn die staatlichen Einflussmöglichkeiten hinreichend vertraglich gesichert sind.

Wenn eine öffentliche Einrichtung geschaffen wird, besteht eine Verpflichtung aus Art. 3 Abs. 1 GG, einen gleichberechtigten Zugang zu gewähren. Werden Nutzer unbegründet „geblockt“ oder von den virtuellen Kommunikationsräumen in diesem Sinn ausgeschlossen, verletzt dies deren Anspruch auf gleichberechtigte Teilhabe. Zudem wird in die Meinungs- und Informationsfreiheit der Betroffenen eingegriffen. Geblockten Nutzern wird es nicht nur erschwert bzw. unmöglich gemacht, sich über den Austausch in den jeweiligen Foren und damit aus prinzipiell öffentlich zugänglichen Quellen zu informieren; die Kommentare und Social Media spezifischen Äußerungsformen wie Likes und Shares etc. sind Meinungsäußerungen. Art. 5 Abs. 1 S. 1 GG umfasst nicht nur das Recht, überhaupt eine Meinung kundzutun, sondern schützt auch die Wahl des Ortes und der Zeit ([Rz. 108](#)). Nutzer können daher nicht einfach darauf verwiesen werden, sich auch an anderer Stelle äußern zu können, wenn es ihnen auf die Beteiligung an Diskussionen in bestimmten Foren oder die Interaktion mit bestimmten Accounts ankommt.

Öffentliche Einrichtungen unterscheiden sich von dem „public forum“ der amerikanischen Rechtsprechung allerdings in einem zentralen Punkt: Der Anspruch auf Zulassung zu einer öffentlichen Einrichtung besteht nur im Rahmen der jeweiligen Zweckbestimmung. Die Nutzungsstandards können daher je nach Gestaltung und Anspruch variieren. So kann der Gebrauch einer Kommentarfunktion davon abhängig gemacht werden, dass man sich zu bestimmten Themen äußert oder es können besondere Anforderungen an Sachlichkeit und Niveau der Beiträge gestellt werden. Die sozialen Netzwerke lassen in unterschiedlichem Maß solche Gestaltungsoptionen zu. Sofern einer Facebook-Seite oder einem Twitter-Account (durch Profilbeschreibung) ein spezifischer Zuschnitt gegeben wird, können diese besonderen Standards auch eingefordert und auf der Basis eines „virtuellen Hausrechts“ (§§ 858 ff., 903, 1004 Abs. 1 BGB analog) durchgesetzt werden.

„Öffentliche Einrichtung“ und „öffentliches Forum“ sind daher keine deckungsgleichen Begriffe. Sie schließen sich aber auch nicht wechselseitig aus. Ein Hoheitsträger kann einen Account auch als öffentliches Forum nutzen. Dies entspricht in der Regel dem Gebrauch, den amtierende Minister von den sozialen Medien machen, wenn sie sich in der Netzöffentlichkeit darstellen, um ihre Politik bzw. die ihres Hauses zu verantworten. Sie betreten ganz bewusst einen vom OLG München in einer jüngeren [Entscheidung](#) so bezeichneten „Marktplatz für den Austausch von Informationen und Meinungen“. Auf diesem gelten die allgemeinen Standards der Meinungsfreiheit und die Vermutung des Vorrangs der freien Rede in politischen Fragen, sofern nicht Grenzen insbesondere zur Formalbeleidigung und Schmähkritik überschritten werden. Die Netzöffentlichkeit kann hier nicht sinnvoll anderen Maßstäbe unterworfen werden, als sie für politische Auseinandersetzungen im Allgemeinen gelten.

Der Nutzungszweck eines regierungsamtlichen Twitter- oder Facebook-Accounts wird auch, sofern diese den Charakter eines öffentlichen Forums haben, durch die Gemeinschaftsstandards des jeweiligen sozialen Netzwerks nicht weiter

eingeschränkt. Das Bundesverfassungsgericht hat in der Fraport-Entscheidung die U.S.-amerikanische „public forum“-Rechtsprechung rezipiert (Rn. 70), um deutlich zu machen, dass in Räumen, die dem Leitbild eines öffentlichen Forums entsprechen, grundrechtliche Bindungen bestehen, die einer staatlichen Bindung nahe oder gleichkommen können, auch wenn sie gänzlich in privater Hand sind. Die Zivilgerichte tarieren derzeit aus, inwieweit die großen sozialen Netzwerke Beiträge löschen oder Nutzer vom Gebrauch des Netzwerkes ausschließen können. Während einige Oberlandesgerichte den Netzwerken zugestehen, auch von der Meinungsfreiheit gedeckte Beiträge mit Verweis auf die Gemeinschaftsstandards zu entfernen, geht insbesondere das OLG München in der erwähnten Entscheidung angesichts der mittelbaren Grundrechtsbindungen davon aus, dass eine Social-Media-Plattform, sofern sie einen „öffentlichen Marktplatz“ zur Verfügung stellt, eine vom Nutzer auf der Plattform eingestellte zulässige Meinungsäußerung nicht gegen dessen Willen entfernen darf. Diese Rechtsprechung ist auch für die Frage des Löschens und Blockierens durch den Staat relevant, da in dieser Konstellation die Gemeinschaftsstandards durch öffentlich-rechtliche Grundrechtsstandards überlagert werden. Es gelten die Maßstäbe des Art. 5 Abs. 1 GG mit den entsprechenden Anforderungen und Abwägungsdirektiven.

Mit der Autorität des Amtes

Im Einzelfall kann schwer zu beurteilen sein, ob es sich bei einem Account um einen privaten oder öffentlichen Auftritt handelt. Eindeutig sind die Fälle, in denen die Bundesregierung selbst oder einzelne Ministerien etwa ein Twitter-Konto mit Kommentarfunktion einrichten. Schwieriger ist es, wenn Politikerinnen und Politiker mit Regierungsamt kommunizieren. Die für die sozialen Medien typische Personalisierung von Politik führt zu Gemengelagen, in denen private Lebensäußerungen und (partei-)politische Verlautbarungen unvermittelt neben ministerielle Kommunikation treten. Die Inszenierung von Authentizität erfordert scheinbar, wie der eingangs erwähnte Fred Turner hervorgehoben hat, den Einsatz der ganzen Person. Hinzukommt, dass sich Social Media-Auftritte mit der Karriere ihrer Nutzer eigenwillig entwickeln und häufig zwischen öffentlichem Amt und privatem Auftritt changieren können.

Im amerikanischen Fall hat der District Court entschieden, dass auch der ursprünglich von Donald Trump als Privatperson eingerichtete Account mit dem Amt einen öffentlichen Charakter annehmen kann. Trump ist seit März 2009 unter [@realDonaldTrump](#) bei Twitter aktiv, nutzte den Dienst also vor seiner Amtseinführung und behielt ihn entgegen aller Hoffnung, er würde mit dem Präsidentenamt auch seinen Kommunikationsstil ändern, nach Amtseinführung bei. Parallel dazu führt er seit Amtsübernahme den offiziellen Account des Präsidenten der Vereinigten Staaten ([@POTUS](#)). Richterin Buchwald stellte entscheidend darauf ab, dass Trump in seinem Twitter-Profil nicht nur auf das Amt („45th President of the United States of America“) verweist, sondern auch die amtsbezogene Kommunikation vor allem über [@realDonaldTrump](#) absetzt. Angesichts dieser Kommunikationsstrategie konnte die Argumentation, es handele sich anders als beim POTUS-Account um einen lediglich privaten Auftritt, kaum überzeugen.

Diese Gesichtspunkte sind auch unabhängig vom amerikanischen Kontext relevant. Eine Einrichtung wird durch Widmung zu einer öffentlichen Einrichtung. Der Rechtsakt ist an keine spezifische Form gebunden und kann auch konkludent vorgenommen werden, was im Fall der sozialen Medien wesentlich durch die Art des Gebrauchs geschieht. Wenn bereits im Profil auf ein Ministeramt hingewiesen wird, bekommt der Auftritt allein dadurch einen hoheitlichen Anstrich. Entscheidend kommt es aber auf die Nutzung an. Die bundesdeutsche Rechtsprechung hatte bisher wenig Gelegenheit, dafür Kriterien zu entwickeln. Im [Schwesig-Urteil](#) bemüht sich das BVerfG zur Beurteilung einzelner Äußerungen um eine Unterscheidung nach Kontexten (Rn. 57 ff.). Ob sich eine Bundesministerin auch als Mitglied der Bundesregierung äußert, kann sich nicht nur aus den äußeren Umständen ergeben (Inanspruchnahme der Insignien des Regierungsamtes, offizielle Publikation oder Webseite etc.), sondern auch aus dem Inhalt einer Äußerung, insbesondere wenn sich eine Ministerin auf Maßnahmen und Vorhaben des von ihr geführten Ministeriums bezieht. Sofern ein Account auch in der Amtsfunktion genutzt und nicht konsequent auf die private oder parteipolitische Nutzung beschränkt wird, kann er auch nicht mehr nach Maßstäben der Privatautonomie geführt werden. Der grundrechtliche Anspruch auf Teilhabe an der öffentlichen Kommunikation kann nicht mit einer Salve von Urlaubsfotos, Food-Posts und anderen Privatissima abgewehrt werden. Angesichts der mittlerweile üblichen Inszenierungsstrategien von Politikern in den sozialen Medien, wird ein Account immer dann als öffentliche Einrichtung anzusehen sein, wenn nur ein Teil der Kommunikation sich auf das Amt und die Amtsausübung bezieht.

Wie jede öffentliche Einrichtung kann allerdings auch ein Social Media Account durch Entwidmung ihren Rechtscharakter verlieren. Da es keine Verpflichtung gibt, eine Facebook-Seite zu betreiben oder einen Twitter-Account zu unterhalten, steht es einer Behörde frei, den Gebrauch einzustellen sowie es einer Ministerin freisteht, einen vormals privaten Account wieder als solchen zu verwenden. Das erfordert allerdings auch eine tatsächliche materielle Nutzungsänderung, also qualitative Änderung des Gebrauchs. Ein bloßes Umetikettieren und der Hinweis, es handele sich ab jetzt um einen „Privataccount“, genügt diesen Anforderungen nicht. Die Follower, die man rief, wird man so einfach nicht wieder los.

